

XXXIV Encuentro Arquisur.
XIX Congreso: "CIUDADES VULNERABLES. Proyecto o incertidumbre"

La Plata 16, 17 y 18 de septiembre.
Facultad de Arquitectura y Urbanismo – Universidad Nacional de La Plata

EJE: Investigación
Área 4 – CIUDAD, TERRITORIO Y PAISAJE. GESTIÓN

POLÍTICAS PÚBLICAS Y NUEVAS CONFIGURACIONES GEOGRÁFICAS EN LA CIUDAD DE ROSARIO. El caso del Distrito Oeste

**Oscar Bragos,
Fabián Gamba,
Emiliano Güizzo,
Octavio Procopio,
Agustina Rostán**

Centro Universitario Rosario de Investigaciones Urbanas y Regionales
Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño – Universidad Nacional de Rosario
oscarbragos@express.com.ar; fgamba@hotmail.com; arquivalle@hotmail.com;

**PALABRAS CLAVE: POLÍTICAS PÚBLICAS, INSTRUMENTOS DE
ORDENAMIENTO, FRAGMENTACIÓN SOCIO-ESPACIAL**

Presentación

El comienzo del proceso de Descentralización Municipal en 1995, se tradujo (entre otros aspectos) en la división de la ciudad de Rosario en seis Distritos: Norte, Centro, Sur, Sudoeste, Oeste y Noreste. Su objetivo: "generar un gobierno más eficaz, eficiente y cercano a los vecinos, promoviendo un desarrollo más armónico y democrático de la ciudad".

Luego de veinte años de comenzado el proceso, hay cuestiones que parecen diferir de los objetivos deseados si se tiene en cuenta que se organizaron los distritos considerando cuatro aspectos: "reorganización funcional y operativa, reorganización administrativa, redefinición de políticas urbanas y la definición de un nuevo modelo de gestión".

En la actualidad, el estudio del *Distrito Oeste* resulta relevante en tanto es el sector de la ciudad que en estos últimos años ha sido "el receptáculo de distintos usos (implementados a través de diversas políticas) que el resto de la ciudad no quiere". De esta manera, las políticas públicas desarrolladas, no sólo han establecido nuevas configuraciones territoriales, sino que, a través de la construcción de instrumentos específicos, han contribuido, aún en contra de su voluntad, a la valorización diferencial de los *Distritos* dentro de la ciudad. La concurrencia de políticas en esta porción del territorio, no parece haber resultado en la construcción de un espacio urbano de calidad en tanto que se formularon independientemente unas de otras.

En estos últimos años las políticas sociales del Estado Municipal se asentaron sobre la base de la "Integración Social y Participativa" de los individuos con menor capacidad de consumo, mientras que las políticas de planificación urbana se construyeron

principalmente a partir de su comunicación con los desarrolladores privados por medio de los requerimientos normativos “formales” (indicadores urbanísticos), “estéticos” (nueva imagen para la ciudad) y “económicos” (compensaciones y recuperación de plusvalías).

El trabajo, se centra en el análisis de la incidencia de las políticas públicas para la organización urbana en el *Distrito Oeste* en la ciudad de Rosario, en tanto que, los acentos otorgados en la práctica por una administración municipal, determinan el modo de configuración de los distintos sectores de la ciudad; en este caso, un sector urbano de alta vulnerabilidad desde lo físico-funcional y lo social.

Así, se intentará evidenciar no sólo los efectos de la puesta en marcha de tipos específicos de modalidades de gestión a partir de la modificación o creación de nuevos instrumentos de actuación para el ordenamiento territorial (vivienda, obra pública, asistencia social y desarrollo socio-económico), sino también, la construcción de una mirada para nuevas configuraciones geográficas en la ciudad de Rosario. En este trabajo se desarrollan sólo las políticas de vivienda y de obra pública.

El distrito oeste, enclave de la pobreza en la ciudad de Rosario

El Distrito Oeste se ubica prácticamente en toda su extensión hacia el oeste de la denominada “troncal ferroviaria” y hacia el sur de la Avenida Pellegrini, ocupando una amplia porción del territorio municipal atravesado por la Avenida de Circunvalación. Es el Distrito de la ciudad que aún contiene una amplia superficie de suelo en uso rural (quintas) o vacante de uso.

Dentro del distrito pueden identificarse claramente dos sectores que se distinguen entre sí por los niveles de consolidación que presenta el tejido urbano y, fundamentalmente, por la situación social que en ambos se registra. Al este del Bulevar Avellaneda se encuentra un sector urbano que exhibe similares características, en cuanto a su configuración urbana, que las que tiene el borde sur del Distrito Centro con el cual limita. Mientras que, hacia el oeste del Bulevar Avellaneda se despliega uno de los sectores urbanos más pobres de la ciudad, con puntos particulares en el territorio donde emergen los llamados “bolsones de pobreza”, expresiva manifestación del proceso de deterioro por el cual atraviesa una significativa porción de la población rosarina y, también, del proceso de fragmentación socio-espacial que se viene agudizando en estos últimos quince años.

En todo el territorio municipal, y como más adelante se puede ver en las distintas tablas que se presentan respecto de la información socio-demográfica, se observa una clara división entre el Distrito Centro y el Distrito Norte, los que presentan los mejores registros, y el resto de los Distritos, que dan cuenta de los peores. Son los distritos que definen el borde de la ciudad con el oeste y el sur.

El Distrito Oeste es el segundo distrito de la ciudad en cuanto a la superficie que ocupa (40,42 km²), si bien la mayor parte de ella permanece aún como suelo rural: sólo una tercera parte de su superficie se encuentra dentro de las áreas urbanizadas (13,03 km²). En el año 2001 contaba con 125.387 habitantes (el 13,78 % de la cantidad de habitantes de Rosario). Porcentaje que no se ha visto alterado sustantivamente de acuerdo con los datos del censo nacional del 2010.

TABLA Nº 1: PARTICULARIDADES DE LA SITUACIÓN DEMOGRÁFICA EN ROSARIO.
Información por Distritos Municipales, año 2010

	HABS.	HABS.	HABS.	TASA DE	TASA DE	TASA DE
--	-------	-------	-------	---------	---------	---------

DISTRITO	ENTRE 0 y 4 AÑOS	ENTRE 5 y 24 AÑOS	+ DE 60 AÑOS	NATALIDAD BRUTA	FECUNDID.	MORTALID.
NORTE	6,8	17,4	18,9	14,4	59,5	10,9
CENTRO	4,5	17,3	23,4	13,2	50,3	12,9
SUR	6,7	18,2	17,8	15,4	62,1	10,9
SUROESTE	8,3	18,9	12,3	19,5	77,4	7,9
OESTE	9,3	19,0	11,5	21,8	86,6	8,3
NOROESTE	8,3	18,4	14,3	18,8	74,9	9,3

FUENTE: Elaboración propia con datos del Observatorio Social Municipalidad de Rosario.
http://www.rosario.gov.ar/sitio/rrii/observatorio/obs_dimension8.jsp

Desde el punto de vista demográfico, el Distrito Oeste se distingue por ser el distrito “más joven” de la ciudad, ya que, de acuerdo con los registros censales, en el 2010 contaba entre sus habitantes con el mayor porcentaje de población de menor edad y, consiguientemente, el menor porcentaje de población de mayor edad. Los datos de natalidad y fecundidad del mismo censo explican en parte esta particular condición de distrito “joven”, de la misma manera que lo hace la información referida a la tasa de mortalidad.

Si se tienen en cuenta datos que ilustran acerca de la situación social de la población en Rosario, el Distrito Oeste se distingue significativamente del resto de los distritos por presentar:

- Los mayores porcentajes referidos a la cantidad de hogares con necesidades básicas insatisfechas.
- El mayor porcentaje de hogares sin recursos, corrientes y patrimoniales.
- El mayor porcentaje de trabajadores con los niveles más bajos de instrucción.
- El mayor porcentaje de población dependiente del trabajador ocupado en el hogar.

TABLA Nº 2: SITUACIÓN SOCIAL EN ROSARIO. Precariedad social. Información por Distritos Municipales

DISTRITO	HOGARES CON NBI 2001	HOGARES C/ PRIV. DE RECURSOS CORRIENT. Y PATR. 2001	OCUPADOS CON SEC. INC. O NIVEL EDUCATIVO INFER. 2001	ÍNDICE DE DEPENDENCIA LABORAL 2001
NORTE	9,1	7,6	39,9	58,8
CENTRO	3,4	0,7	16,7	51,0
SUR	11,7	9,8	47,1	58,2
SUROESTE	15,8	14,4	62,9	59,7
OESTE	21,1	18,8	67,1	63,2
NOROESTE	14,3	12,5	53,1	60,2

FUENTE: Elaboración propia con datos del Observatorio Social Municipalidad de Rosario.
http://www.rosario.gov.ar/sitio/rrii/observatorio/obs_dimension8.jsp

La precaria condición social de gran parte de la población radicada en el Distrito Oeste de la ciudad se ve reflejada también en que este distrito es el que mayor cantidad de población recibe ayuda estatal de distinto tipo:

- Mayor porcentaje de población dependiente de los planes “Jefes y jefas de hogar”.

- Elevado porcentaje de población beneficiaria de los planes “manos a las obras”, sólo superado por el Distrito Sudoeste.
- Mayor porcentaje, valores muy similares a los del Distrito Noroeste, de beneficiarios de los planes de “inserción laboral de autoempleo.
- Mayor porcentaje de población beneficiada por el seguro de capacitación y empleo.
- Mayor porcentaje de beneficiarios de los planes de “familias por la inclusión social”.

TABLA Nº 1: EXPANSIÓN DE LAS ÁREAS URBANIZADAS EN LA REGIÓN METROPOLITANA ROSARIO

DISTRITO	PLAN JEFES Y JEFAS febrero 2009	PLAN MANOS A LA OBRA julio 2011	PLAN INSERC. LABORAL AUTOEMPLOO 2009	SEGURO DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO febrero 2009	FAMILIAS POR LA INCLUSIÓN SOCIAL 2009
NORTE	13,4	17,1	14,6	13,3	11,9
CENTRO	5,7	3,2	4,1	5,5	3,0
SUR	17,8	16,8	17,9	17,4	15,6
SUROESTE	18,3	25,3	18,9	19,5	19,4
OESTE	24,8	21,1	22,3	24,1	26,7
NOROESTE	20,0	16,5	22,2	20,2	23,4

FUENTE: Elaboración propia con datos del Observatorio Social Municipalidad de Rosario.
http://www.rosario.gov.ar/sitio/rrii/observatorio/obs_dimension8.jsp

Los datos referidos a niveles de educación y establecimientos escolares dan cuenta de la situación desfavorable en la cual se encuentra el Distrito Oeste en relación con los otros distritos de la ciudad.

- Distrito con elevado número de habitantes en edad escolar por número de establecimientos, sólo superado por el Distrito Sudoeste.
- Porcentaje más elevado en la ciudad de población analfabeta en relación con la población total del distrito.
- Mayor porcentaje de población joven que no cuenta con educación formal o solamente con educación primaria incompleta.

TABLA Nº 3: EDUCACIÓN EN ROSARIO. Establecimientos escolares y escolaridad. Información por Distritos Municipales.

DISTRITO	HABITANTES POR ESCUELA 2009	HABS. 5 / 19 AÑOS POR ESCUELA 2009	ANALFABETOS 2001	HABS. 25 / 39 AÑOS SIN EDUCACIÓN O CON PRIM COMPLETA 2001
NORTE	1.154	282	1,7	7,3
CENTRO	814	146	0,4	1,4
SUR	1.409	359	1,9	8,3
SUROESTE	1.541	461	2,7	12,3

OESTE	1.306	405	3,4	17,8
NOROESTE	1.237	343	2,5	12,3

FUENTE: Elaboración propia con datos del Observatorio Social Municipalidad de Rosario.
http://www.rosario.gov.ar/sitio/rrii/observatorio/obs_dimension8.jsp

Por último, en cuanto a las condiciones de las viviendas ubicadas en el Distrito Oeste, este distrito se distingue por presentar situaciones muy deficitarias, con valores que superan ampliamente los valores que se registran en los otros distritos:

- El mayor porcentaje de viviendas precarias en relación con el total de viviendas en el distrito.
- El mayor porcentaje de viviendas con instalaciones sanitarias adecuadas (baño y desagües cloacales).
- El mayor porcentaje de viviendas sin conexión a la red de distribución domiciliar de agua potable, no sólo en la vivienda, sino en el lote donde se encuentra la vivienda.
- El mayor porcentaje de viviendas que utilizan garrafas para la cocción y calefacción y, por consiguiente, menor porcentaje de viviendas con conexión a la red de distribución de gas natural.
- Los mayores porcentajes de viviendas que presentan condiciones constructivas deficitarias.
- Los valores más elevados de condiciones de hacinamiento en las viviendas.

TABLA Nº 4: VIVIENDA EN ROSARIO. Condiciones constructivas y de servicios.
Información por Distritos Municipales, año 2001

DISTRITO	VIVIENDA PRECARIA	VIVIENDA S/ INFRA SANITARIA	VIVIENDA S/ AGUA EN LOTE	HOGARES C/ GARRAFA	HOGARES CALMAT IV	HOGARES CALMAT III	HOGARES C/ HACINAM
NORTE	9,1	7,0	4,0	28,0	1,6	9,2	2,6
CENTRO	1,1	1,1	0,6	5,6	0,1	1,3	0,4
SUR	11,8	9,1	4,6	33,2	1,6	11,7	2,9
SUROESTE	17,5	14,6	7,0	50,0	2,4	17,2	5,1
OESTE	22,7	19,2	9,8	55,6	3,5	22,0	7,6
NOROESTE	14,0	11,0	5,7	41,8	2,8	17,1	5,1

FUENTE: Elaboración propia con datos del Observatorio Social Municipalidad de Rosario.
http://www.rosario.gov.ar/sitio/rrii/observatorio/obs_dimension8.jsp

Toda esta información da cuenta de las situaciones de pobreza de la población que se concentran en el Distrito Oeste de Rosario, seguido muy de cerca en este ranking de pauperización por su vecino Distrito Sudoeste. Estas situaciones de abandono y miseria se concentran, a su vez, en sitios particulares, los denominados “asentamientos irregulares” (o por su acepción más corriente, las “villas miseria”). Situación no exclusiva del Distrito Oeste, pero que forma parte de la vida cotidiana, como se afirma desde el Centro Municipal de Distrito: “Si bien todos los distritos tienen algún asentamiento, este distrito está atravesado por todas las problemáticas, desde cuestiones de infraestructura hasta cuestiones de seguridad, culturales, el agua, vivienda, usurpaciones de terrenos donde hemos tenido que mediar a pesar que nosotros no somos la justicia...”.

El Distrito Oeste ha sido, y es, el sector de la ciudad que presenta los valores más elevados de esta situación, donde más del 40 % de la población del distrito vive en asentamientos irregulares:

- La tercera parte de los asentamientos irregulares de la ciudad se ubican en el Distrito Oeste.
- El 45 % de las viviendas ubicadas en asentamientos irregulares de la ciudad se concentran en el Distrito Oeste.
- La tercera parte de la población residente en asentamientos irregulares de la ciudad se encuentra localizada en el Distrito Oeste.
- La tercera parte de la superficie ocupada por asentamientos en la ciudad se ubica en el Distrito Oeste.

Asociado a esta condición de pobreza, el sector más vulnerable del Distrito Oeste se distingue también por la escalada de situaciones de violencia de distinto tipo, desde la familiar a la vinculada con las economías delictivas: “acá en Villa Banana hace poco tuvimos la violación de un padre a su hija y todo el conflicto familiar que desencadena eso, gente muerta en enfrentamientos armados por cuestiones de territorio del narcotráfico, por eso digo que este es un territorio complejo el oeste”, relata un técnico municipal que trabaja en la sede del Centro Municipal de Distrito.

TABLA N° 5: ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN ROSARIO. Información por Distritos Municipales. Año 2008

DISTRITO	CANTIDAD DE ASENTAMIENTOS	VIVIENDAS EN ASENTAMIENTOS	POBLACIÓN EN ASENTAMIENTOS	SUPERFICIE DE ASENTAMIENTOS
NORTE	11	3.664	18.320	46,0 Ha
CENTRO	4	700	3.500	9,5 Ha
SUR	16	6.070	30.642	78,5 Ha
SUROESTE	13	4.197	21.679	54,0 Ha
OESTE	28	16.366	53.174	108,5 Ha
NOROESTE	21	4.960	38.853	62,5 Ha

FUENTE: “Crecimiento económico y desarrollo urbano. La problemática de los asentamientos irregulares en Rosario”. Alicia Castagna, María Lydia Woelflin, Isabel Raposo (2014).

La política habitacional en el Distrito Oeste

El Distrito Oeste ha sido el receptáculo preferencial de la ciudad para la ubicación de distintos emprendimientos de vivienda pública en Rosario. Los datos referidos a la actuación del Servicio Público de la Vivienda y Hábitat (SPVyH) –denominación que adquiere el SPV a partir de 2014– y de la Dirección Provincial de la Vivienda y Urbanismo (DPVyU) son elocuentes, ya que dan cuenta que más de la mitad de las “soluciones habitacionales” ejecutadas se ubican precisamente en el Distrito Oeste (y dentro de él, un gran número en el sector identificado como Área Barrial N° 6).

TABLA N° 6: SOLUCIONES HABITACIONALES EN ROSARIO EJECUTADAS POR LA MUNICIPALIDAD Y EL GOBIERNO PROVINCIAL. Período 1989 - 2012

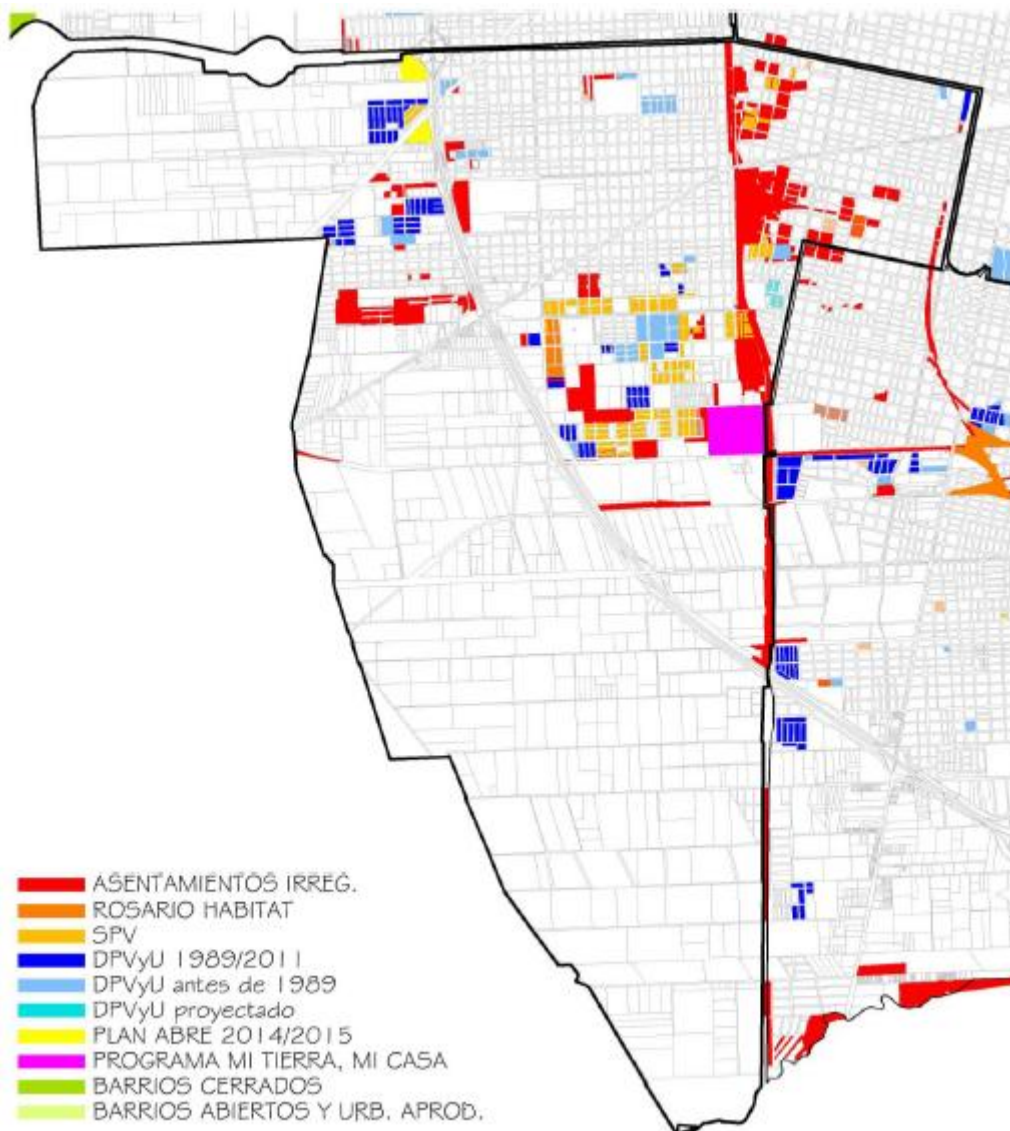
SOLUCIONES HABITACIONALES	SERVICIO PÚBLICO DE LA VIVIENDA y HÁBITAT	DIRECCIÓN PROVINCIAL DE LA VIVIENDA Y URBANISMO	SPVyH + DPVyU
EN ROSARIO	4.312	8.449	12.761
EN EL DISTRITO OESTE	3.132	4.934	8.066

FUENTE: Elaboración propia con datos del SPVyH y de la DPVyU.

Desde principios de la década de los noventa, los proyectos de conjuntos habitacionales construidos por la DPVyU en Rosario se vienen desarrollando en su gran mayoría en todo el sector periférico de la ciudad, particularmente en torno a la Avenida de Circunvalación y en los límites del borde urbano de la ciudad, donde en general se cuenta con poco desarrollo de infraestructuras, principalmente con relación a las condiciones de conectividad.

Dentro del Distrito Oeste, los modelos materializados a través del organismo provincial son de planta baja (28%) –que en su mayoría se otorgaron a través de un sorteo entre la “demanda libre” conformada por aquellos inscriptos que reunieron los requisitos reglamentarios–. El resto de los modelos, planta baja más dos pisos altos (10%), planta baja más tres pisos altos (21,5%), planta baja más diez pisos altos(10%), se fueron otorgando a través de un sorteo para sectores medios y para familias de afiliados a sindicatos, organizaciones laborales que actuaron como entidades intermedias. Otro tipo constructivo fue el de los dúplex (6,5%).

PLANO N° 1: SITUACIONES HABITACIONALES EN EL DISTRITO OESTE DE ROSARIO.



FUENTE: Elaboración propia con datos del SPVyH y de la DPVyU.

Una cuestión particular, y que vale la pena observar, es que, a partir de 1997, la DPVyU desarrolla una serie de módulos constructivos mínimos llamados “Núcleos Básicos Iniciales” (NBI). Aproximadamente el 24% de ellos, se otorgaron con la finalidad de relocalizar en el Distrito Oeste a familias provenientes de diferentes asentamientos irregulares de la ciudad. Estas unidades mínimas contienen las instalaciones sanitarias básicas de una vivienda

A diferencia de la DPVyU, la cuantificación de la actuación del SPV en el Distrito Oeste resulta un poco más compleja. A partir del análisis realizado, también se puede observar que este ente municipal ha llevado adelante la construcción de Núcleos Básicos Iniciales –unidades mínimas provistas con instalaciones sanitarias– (26,5%), además de viviendas en planta baja (24%) y viviendas en dúplex (3,5%). El porcentaje restante queda incluido en lo que corresponde a las operaciones tendientes al “mejoramiento del hábitat”; es decir, la solución de determinadas carencias que cada familia tiene en su propia vivienda y, también, las de cada “asentamiento irregular” en particular.

La política de obra pública en el Distrito Oeste

Del análisis de las tendencias locacionales del presupuesto municipal de obras públicas –espacios públicos (grandes parques urbanos, plazas y paseos); obras de arquitectura (edificios de la administración, cultura, salud y acción social); obras de infraestructura (desagües pluviales; red de gas); vialidad (apertura de nuevas calles, pavimentos)– en el Distrito Oeste se desprende lo siguiente:

El Distrito Oeste tuvo un crecimiento ascendente en lo que respecta a los montos aprobados para la ejecución de proyectos de obras públicas, partiendo del 0,4 % del monto total como promedio de los primeros seis años de gestión democrática de la ciudad (1984 – 1989, Intendencia Horacio Usandizaga – UCR) hasta llegar al 29,3 % en el período 2000 – 2003 (segunda Intendencia Hermes Binner – PS en el FPCyS). De ocupar el último lugar entre los seis distritos se posiciona, ya en el nuevo milenio, en el primer lugar. A partir de entonces comienza nuevamente a descender al cuarto lugar en el último período (2008 – 2011, segunda Intendencia Miguel Lifschitz – PS en el FPCyS) consiguiendo reunir sólo el 14,5 % del monto total aprobado.

La posición destacada que el Distrito Oeste alcanza en los períodos 1996 – 1999 (el segundo lugar con el 21,8 % del total destinado a obras públicas) y 2000 – 2003 (el primer lugar con el 29,3 %) se debe fundamentalmente a los montos destinados para la construcción del Centro Municipal de Distrito (CMD) Oeste y del Nuevo Hospital de Emergencias Clemente Álvarez (HECA). El CMD Oeste fue el primer edificio construido especialmente para albergar a las oficinas municipales de acuerdo con el Programa de Modernización y Descentralización Municipal puesto en marcha por la administración municipal y el sitio elegido para su emplazamiento fue el corazón de uno de los sectores más degradados de la ciudad: el asentamiento conocido por el nombre de “Villa Banana”. Por su lado, el HECA se trata de una obra destinada a toda la ciudad (e incluso localidades cercanas) que se encuentra en el extremo noreste del distrito, el sector más consolidado y más alejado de los sitios más vulnerables y degradados. Estos dos períodos corresponden a las dos Intendencias de Hermes Binner (PS en el FPCyS).

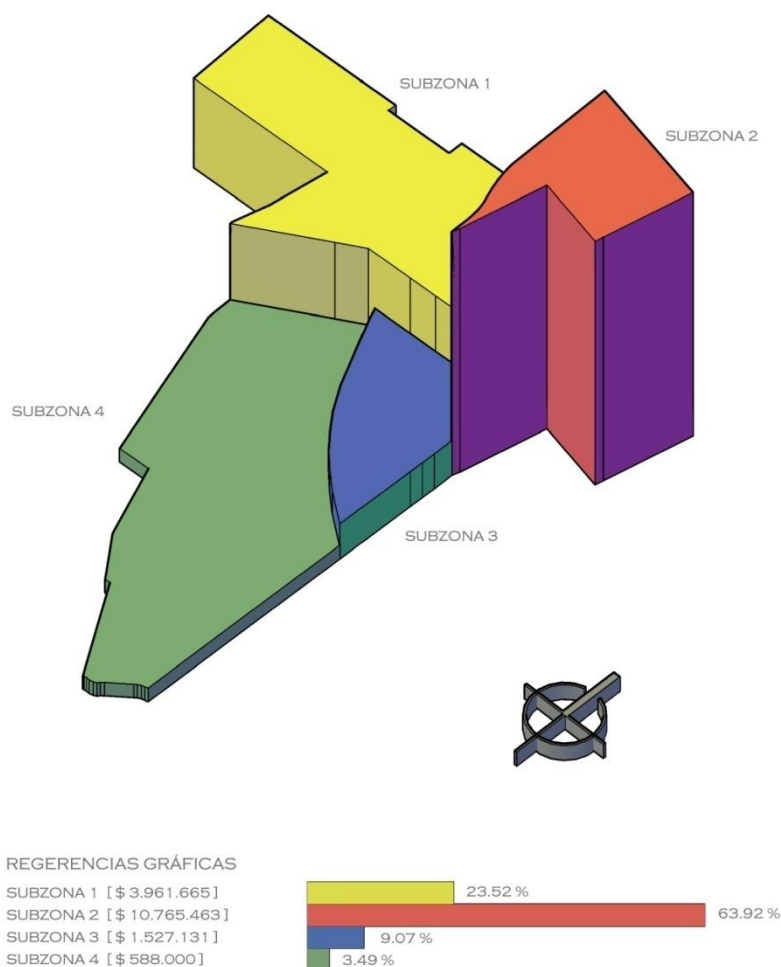
El sector interno del Distrito Oeste donde se encuentra el CMD Oeste y el nuevo edificio del HECA, concentró entre 1990 y 2003 los valores más elevados, llegando en el período 2000 – 2003 a representar cerca del 80 % del presupuesto total destinado para la ejecución de obras públicas durante esos cuatro años en el distrito. Por su

lado, el sector del distrito donde se concentran los peores indicadores en cuanto a la situación económico-social de la población, fue la que siempre recibió los montos más bajos en la distribución del presupuesto, por debajo del 20 % (períodos 1984 – 1989 y 2003 – 2007) y del 10 % (períodos 1990 – 1995 y 1996 – 1999), salvo en el último período 2004 – 2007 que consigue el 35,4 %, el monto más elevado de todos los sectores internos del distrito.

Entre las obras más significativas presupuestadas para su ejecución en el Distrito Oeste se destacan:

- Intendencia Usandizaga (1984 – 1989): completamiento y extensión de las redes de servicios infraestructurales (obras de desagües pluviales y saneamiento en general); obras sobre el sistema vial jerárquico; nuevos espacios públicos (el Parque Oeste, la primera gran obra de este tipo con la cual se inaugura una política de mejorar la dotación (en cantidad y calidad) de los espacios recreativos en los bordes de la ciudad y viviendas para la comunidad Qom.
- Intendencia Héctor Cavallero (1990 – 1995): el acento estuvo puesto en mejorar las condiciones de dotación infraestructural del distrito (troncal de desagües pluviales del oeste (Emisario 9), desagüe pluvial secundario Formosa, red colectora de desagües pluviales en el Barrio Bella Vista); la vialidad jerárquica y construcción de nuevos equipamientos destinados a la recreación.
- Primera Intendencia Hermes Binner (1996 – 1999): continuación con las obras de dotación de infraestructuras iniciadas por la gestión anterior. Se destaca también la construcción de vivienda pública en distintos barrios del Distrito Oeste. Se inician también las obras icónicas que van a distinguir a esta administración: el edificio del CMD Oeste y del Nuevo Hospital de Emergencias Clemente Álvarez.
- Segunda Intendencia Hermes Binner (2000 – 2003): se continúa con la extensión de las redes de infraestructuras, el completamiento de las obras en espacios públicos iniciadas en gestiones anteriores y la obra emblemática del nuevo HECA.
- Primera Intendencia Miguel Lifschitz (2004 – 2007): construcción de edificios del equipamiento comunitario; se continúa con obras de infraestructura y de espacios públicos y recreativos fundamentalmente, la del edificio del Nuevo HECA.

GRÁFICO Nº 1: OBRA PÚBLICA EN EL DISTRITO OESTE. 1ª INTENDENCIA BINNER



FUENTE: Elaboración propia con datos de los presupuestos anuales elevados al Concejo Municipal.

Políticas municipales y territorio en el Distrito Oeste

El presupuesto participativo y las “mesas barriales” son dos de los dispositivos propuestos por la Municipalidad, el primero en vigencia desde el 2001, el segundo iniciado por la administración Fein. A través de ellos se pretende tener una mayor proximidad con los vecinos en la tarea de definir acciones y proyectos para resolver problemas propios del barrio.

Presupuesto participativo

El presupuesto participativo (PP) es el mecanismo de participación que se utiliza para incorporar el debate entre los vecinos, buscar el acuerdo como herramienta que permita destinar una parte (muy reducida por cierto) del presupuesto municipal a la realización de propuestas y proyectos que los vecinos consideren necesarios para su barrio. Es llevado adelante por la Coordinación del Área de Participación Ciudadana que depende de la Coordinación General, en este caso, de Distrito Oeste. La dinámica de trabajo del presupuesto participativo para las áreas barriales la define cada distrito dentro de una orientación general para todos los distritos de la ciudad.

Los proyectos los arman los vecinos en reuniones semanales que se realizan en la sede del Centro de Distrito Municipal. Son tantas las carencias de la población que vive en los sitios más vulnerables del distrito, que la mayoría de los proyectos tienen que ver con acciones y obras que deberían ser resueltas con los presupuestos corrientes. Así, el alumbrado público, la semaforización, las acciones de limpieza y

zanjeo; obras que en definitiva deberían estar resolviéndose por otros canales, y porque no se resuelven, son asumidas por los propios vecinos como proyectos de deben ser apoyados para garantizar su realización. De esta manera, los referentes barriales salen a “militar”, entre otros, estos proyectos menores de obras públicas.

En los últimos seis años, se incluyeron 170 proyectos en total que corresponden a las cuatro subzonas en que está dividido el distrito. Los proyectos de obras requeridos corresponden a vialidad (55 proyectos), infraestructuras (49 proyectos), espacio público (45 proyectos) y equipamientos (21 proyectos). Existe un considerable atraso en la ejecución de los proyectos, si bien anualmente se asignan las partidas correspondientes.

Mesas barriales

Las mesas barriales están pensadas como un mecanismo que permita que “el estado vaya al territorio”, tal como lo explicó un funcionario del Centro Municipal del Distrito, agregando que “mesas hay en otros distritos, pero funcionan de forma distinta; esto se creó como un dispositivo democrático del estado municipal para tener un contacto directo con los vecinos y con los referentes de los barrios vulnerables y más complejos”. Las mesas barriales aparecen entonces en aquellos sectores de la ciudad donde se registra un elevado número de problemas que definen una situación compleja a resolver y que demanden otra forma de articulación entre el vecino y el gobierno local.

Las mesas barriales se reúnen mensualmente en una sede institucional (club, comedor, escuela, centro comunitario) del barrio que corresponda y se convocan a todos los referentes del barrio, gubernamentales y no gubernamentales, a discutir el tema que preocupa. En el Distrito Oeste funcionan cinco mesas en barrios de vivienda pública y de asentamientos irregulares: Villa Banana, Villa Pororó, barrio Santa Lucía, barrio Toba y La Lagunita.

Las ocupaciones y/o usurpaciones son uno de los temas más recientes y más frecuentes a atender. Y sobre esto se cuenta la resolución positiva (quizás inédita) de uno de estos casos que corresponde al asentamiento de Los Humitos. Se originó una situación de litigio entre usurpadores y herederos del predio ocupado. A partir de la mediación municipal se acordó la venta del terreno a los ocupantes mediante un plan de pago accesible. Para ello se organizó un fideicomiso en el Banco Municipal de Rosario, de modo que todas las partes tuvieran seguridad acerca de las acciones a emprender. A raíz del acuerdo, se organizó y ordenó el parcelamiento para ubicar correctamente a las viviendas existentes y se logró definir un mayor número de parcelas que se ofreció a vecinos de la zona. Este es el tipo de problemas con los cuales el sector público se encuentra en estos territorios complejos y vulnerables, que demandan de una acción concentrada e integral para la solución de esos problemas.

La construcción de una ciudad fragmentada

Los sectores más vulnerables del Distrito Oeste, los “bolsones de pobreza”, unos nuevos, otros cada vez más densos, no son el resultado del azar. Son el resultado de una política económica que no logra incluir aún a amplias porciones de la sociedad, más allá de las políticas desplegadas fundamentalmente desde el gobierno nacional para mejorar las condiciones de vida de estos sectores de la población.

Como se ha visto, es significativa la intervención del estado por la multiplicidad de acciones que lleva adelante –y que no se exponen todas en este trabajo, en particular las de inclusión socio-laboral, de salud, culturales y recreativas y de mediación en la

resolución de conflictos en el acceso al suelo— como también es significativo el deterioro progresivo de la situación socio-ambiental que se describe.

A partir de las distintas experiencias de construcción de la denominada “vivienda social”, en la actualidad ya hay un amplio reconocimiento acerca de los efectos negativos de los emprendimientos de vivienda pública, en particular los destinados a los sectores de más bajos recursos de la población, que se desarrollan en zonas periféricas, segregados del resto de la ciudad. Costos sociales en materia de segregación residencial que ocurren con la construcción de barrios que terminan siendo disfuncionales. Esta parece ser la situación que se ha descrito en el Distrito Oeste de Rosario.

La complejidad, dimensión y diversidad de problemas que se presentan en sectores urbanos como el Distrito Oeste, en sus sitios de enclaves de pobreza, demanda de acciones conjuntas de los tres poderes del estado, conjuntas, integrales y concurrentes. Al respecto, afirma un funcionario del Centro Municipal de Distrito: “Hay que entender que hay una necesidad básica y un derecho que no está cubierto. Si el estado funcionara correctamente, el estado nacional, el estado provincial y el estado municipal; en ese orden, porque no tienen el mismo poder económico en lo que significa hacer o poder dar respuesta a una demanda inmensa que el estado nunca llega a resolverlo y que estamos en un núcleo urbano que es la segunda o tercera ciudad más grande del país y en donde, además, hay una afluencia de gente de otros pueblos, de otras provincias y de otros países. Tenemos comunidades que son oriundas de Paraguay, de Perú o de Bolivia. Y ni hablar de la migración interna, tenemos barrio toba, chaqueños, formoseños que como no encuentran una solución en su lugar de origen vienen a la ciudad”.

Pero, la concurrencia de políticas en una porción del territorio no es tal, o sus efectos no resultan en la construcción de un espacio urbano de calidad, cuando se formulan independientemente unas de otras, más allá de la intención de abordar desde distintos ángulos un problema tan complejo. Al respecto, M-F. Prévôt Schapira (2001) señala que muchas veces la noción de fragmentación del espacio urbano está asociada al proceso de creación de territorios particulares donde se despliegan políticas sociales destinadas específicamente a las poblaciones pobres.

La concentración de barrios de vivienda para población de muy bajos recursos parece no ayudar a la inclusión social, más allá de ofrecer una respuesta concreta a la demanda habitacional. Sin embargo se ha insistido con esta política. El desafío está entonces en cómo intervenir de ahora en más en estos espacios degradados y segregados de la ciudad, cómo mejorar la calidad del espacio público, qué intervenciones urbanas son necesarias para incorporar estos sectores urbanos al resto de la ciudad, todo esto en el marco de una estrategia de abordaje integral en estos territorios marginados.

Bibliografía

- Bragos, O. (2010): Obra Pública en Rosario. Tendencias locacionales en un territorio fragmentado. Buenos Aires, 8ª Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales (Asociación de Universidades del Grupo Montevideo – AUGM).
- Bragos, O.; Gamba, F.; Ochoa, A.; Vassallo, O. (2011): Fragmentación socio-funcional en el Frente Territorial de Rosario. Tendencias recientes del proceso de urbanización. Resistencia, Cuarto Seminario sobre Políticas Urbanas, Gestión

- Territorial y Ambiental para el Desarrollo Local (Instituto de Planeamiento Urbano y Regional – Facultad de Arquitectura y Urbanismo – UNNE).
- Bragos, O.; Gamba, F.; Ochoa, A.; Vassallo, O. (2012): La fragmentación socio-funcional en el oeste rosarino y los desafíos para un desarrollo urbano sostenible. La Plata, 7º Congreso de Medioambiente (AUGM).
- Bragos, O. (2012): Procesos de fragmentación social y políticas públicas en el Distrito Oeste de la ciudad de Rosario. San Miguel de Tucumán, IX Coloquio de Transformaciones Territoriales (Asociación de Universidades Grupo Montevideo)
- Bragos, O.; Güizzo, E. (2014): Políticas públicas y desarrollo urbano en la periferia rosarina. Córdoba, X Coloquio de Transformaciones Territoriales – Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM)
- Castagna A, Raposo I & Woelflin ML. (2010): Evolución de los asentamientos irregulares en Rosario. Análisis de una problemática compleja de revertir en el ámbito local. *Scripta Nova*, 14 (331): 81.
- Castagna A, Raposo I & Woelflin ML. (2014): Crecimiento económico y desarrollo urbano. La problemática de los asentamientos irregulares en Rosario. Salvador, VIII Seminario de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre globalización y territorio
- Gamba, F. (2011): Tendencias de localización de la vivienda pública en la periferia rosarina. Rosario, inédito.
- Prévôt Schapira, M-F (2001): Fragmentación social y espacial. Conceptos y realidades. En: *Perfiles Latinoamericanos*, Nº 19.
- Roitman, S. (2003): Barrios cerrados y segregación social urbana. En: *Scripta Nova*, Vol. VII, Nº 146 (118).